

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: HISTÓRICO, ATUALIDADE E A QUESTÃO NA SUPREMA CORTE

Tatiana Afonso Oliveira

Marcelo Nunes Apolinário

Resumo: O presente artigo é resultado de uma pesquisa de cunho e metodologia bibliográfico e documental, e discute o financiamento de campanhas eleitorais como um dos temas dentro do grande debate da reforma política. Em um primeiro momento, elucida-se de que forma o financiamento de campanhas está inserido na reforma política. Posteriormente, passa-se a uma análise do histórico legislativo brasileiro sobre o tema do financiamento de campanhas eleitorais. Também são expostos alguns dos argumentos contrários e favoráveis aos sistemas público e privado de financiamento, além de se abordar de que forma é o sistema brasileiro hoje (misto). Ademais, é abordada a atualidade da questão, que se encontra hoje sendo debatida pela Suprema Corte brasileira. Por fim, versa-se sobre a chegada da demanda ao STF como um caso de judicialização da política. Como resultados conclusivos da pesquisa, temos que: o financiamento de campanhas passou a ser regado no Brasil à medida que o dinheiro passou a aumentar sua importância dentro dos diversos setores da sociedade; cada sistema apresenta aspectos positivos e negativos, e deve-se fazer uma boa análise a fim de se indicar o mais adequado à democracia brasileira; e, por fim, a questão sendo discutida no judiciário, mesmo trazendo à tona as discussões sobre o financiamento de campanhas e a reforma política, convidando a sociedade a debater sobre o tema, acaba por se transformar em mais um caso de judicialização da política no Brasil.

Palavras-chave: Democracia – Financiamento de Campanhas Eleitorais – Reforma Política

ABSTRACT: The article is the result of a bibliographical-documental research and discusses the electoral campaigns financing as one of the themes inside the political reform debate. At first, it elucidates how the campaigns financing is inserted in political reform. After that, it goes to an analysis of Brazilian legislative historical about the subject of electoral campaign financing. Some favorable and contrary arguments to private and public financings are exposed, moving further to an approach about the way Brazilian system is nowadays (mixed). Furthermore, the text treats of the question's current pertinence, which is been debated by Brazilian Supreme Court. Finally, it deals with the litigation arrival to the STF as a case of politics judicialization. As conclusive results of the investigation, we have that: the campaigns financing started being ruled in Brazil as soon as money had its importance increased in different sectors of society; each system presents negative and positive aspects and we must make a good analysis in order to point the most suitable to Brazilian democracy; and, finally, the subject being discussed in judiciary, although bringing to light the discussions about campaigns financing and political reform, inviting society to debate about the theme, ends by becoming one more case of politics judicialization in Brazil.

Keywords: Democracy – Electoral Campaigns Finance – Political Reform.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho é fruto do projeto de pesquisa “Democracia e Reforma Política no Brasil”, instituído na faculdade de Direito da UFPel. Com o intuito de fomentar o debate, tal artigo procurará abordar algumas das discussões acerca de um dos temas centrais da reforma política: o financiamento de campanhas eleitorais.

Em um primeiro momento, será feito um paralelo entre o financiamento de campanhas eleitorais e a reforma política, demonstrando-se de que forma aquele está contido dentro desta.

Posteriormente, analisar-se-á o histórico legislativo brasileiro acerca do financiamento de campanhas eleitorais. Comprovar-se-á que a legislação do

Brasil passou a dar importância à influência do dinheiro nas eleições na medida em que o poder econômico passou a ter grande importância nos demais setores da sociedade, principalmente, a partir da era Vargas.

Após, abordar-se-á de que forma o financiamento de campanhas ocorre hoje no Brasil. E, dentro do mesmo capítulo, quais são os outros dois possíveis sistemas, suas principais vantagens e desvantagens.

Depois, mostrar-se-á a atualidade da questão, que se encontra hoje sendo debatida perante o STF. Serão vistos alguns argumentos sobre o tema propostos por dois ministros da Suprema Corte.

Então, realizar-se-á uma análise sobre de que forma a chegada da questão ao Supremo Tribunal Federal é mais uma ocorrência de judicialização da política no Brasil.

Por fim, será feito um levantamento geral acerca das discussões apresentadas. Buscar-se-á esclarecer as conclusões e os resultados obtidos ao longo do estudo.

1. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS INSERIDO NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA

Desde o início da década de 90 se discute a necessidade de alterações na política brasileira, cujo modelo em vigor favorece a falta de transparência, o fisiologismo partidário (troca de favores) e a predominância do fator econômico e outras situações que enfraquecem o exercício da democracia e da cidadania em nosso país. Todavia, projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional e que contrariam em grande parte os interesses dos parlamentares e governantes do Executivo fizeram com que a reforma nunca fosse votada. Segundo Lima (2010, p. 42), “[a] reforma política está presente na democracia, inserida em um contexto mais amplo que necessariamente diz respeito a mudanças no próprio sistema político, diz respeito à cultura do eleitor e [à] política desenvolvida pelo Estado.”.

A democracia brasileira consiste em uma “democracia eleitoral”, ou seja, há eleições periódicas e liberdade de expressão, entretanto, falta igualdade

material capaz de promover uma democracia plena. Devido ao afastamento entre eleitores e políticos e pelo fato de as instituições atuais não estarem cumprindo os objetivos da Constituição, a sociedade vem clamando por uma reforma no modelo político brasileiro. (FÓRUM SOCIAL BRASILEIRO, 2014?, p. 11).

E, ao reformar-se a democracia brasileira, é de extrema importância que seja revista a questão do financiamento de campanhas eleitorais. O financiamento de campanhas não só é um dos tópicos a serem debatidos na reforma política, como também é um dos temas de maior efervescência no momento. Escândalos de corrupção envolvendo a parceria entre grandes empresas e políticos detentores de mandato fazem com que o assunto volte à tona e a sociedade clame por uma reforma nesse sentido.

Dessa forma, seria inadmissível hoje haver uma reforma política no Brasil sem que essa aborde o tema do financiamento de campanhas eleitorais. A população demanda que sejam revistos os meios pelos quais os políticos chegam ao poder, para que estejamos mais perto de concretizar os ideais de justiça e igualdade.

A reforma política é um gênero no qual se encontram diversas espécies. Ou seja, dentro desse grande tema há vários assuntos a serem debatidos e revistos, como: sistemas eleitorais, voto obrigatório, fidelidade partidária, presidencialismo de coalizão, entre tanto outros. O presente artigo dedica-se a um dos temas da reforma política em específico: o financiamento de campanhas eleitorais.

2. A ATENÇÃO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO HISTÓRICO LEGISLATIVO BRASILEIRO

É evidente que a regulamentação do poder econômico sobre as eleições no Brasil não é tão antiga quanto o processo eleitoral e o voto em sentido amplo em nosso país. Por muito tempo, tivemos eleições (mesmo não havendo sufrágio universal) onde sequer era cogitado observar e normatizar a interferência do dinheiro. Dessa forma, as eleições no Brasil ocorrem há muito

mais tempo que a observância sobre o financiamento das campanhas. Logo, por muito tempo, tivemos eleições desregradadas no que tange à questão financeira, talvez pela própria realidade social e econômica do país que não clamava por tal disciplina.

Como bem observa Ulpiano no *Corpus Iuris Civilis*, "*Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus*" (onde está o homem, aí está a sociedade; onde está a sociedade, aí está o direito). Dessa forma, havendo mudança na sociedade o direito também mudou. E assim, com o fim da República Velha e a primeira parte da era Vargas, a industrialização no Brasil deu um salto, e com isso, o poder econômico passou a ter mais força em nossa sociedade.

Consequentemente, a lei começou a se movimentar no sentido de fiscalizar e controlar o poder econômico, elemento que na época já tinha bastante incidência nos setores da vida social brasileira. A Carta Magna de 1934, ao dar valor constitucional para a Justiça Eleitoral e ao destinar no corpo do seu texto uma seção específica para essa, abriu grandes portas para uma maior regulamentação do processo eleitoral, inclusive no que tange à influência do dinheiro. Em 1950, com o advento do código eleitoral (não mais vigente hoje), pela primeira vez o financiamento de campanhas eleitorais é disciplinado de forma explícita pela legislação brasileira.

A revolução de 1930 e o primeiro período Getulista (1930-1945), na medida em que representaram a superação de boa parte do modelo político, social e econômico da República Velha, parecem ter sido marcos importantíssimos também para a questão do financiamento de campanhas. (...)

E os primeiros passos nesse sentido não tardaram. De fato, as transformações pela quais o país passou ao longo do primeiro período getulista acabaram por propiciar o advento de uma legislação que contemplava o problema das finanças partidárias. Com efeito, o Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950) estabeleceu a fiscalização das contas dos partidos pela Justiça Eleitoral, a obrigatoriedade do rigoroso registro das receitas e despesas partidárias e a vedação do recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos. (MACHADO, 2008, p. 185-186).

Mais tarde, com o período militar, a política brasileira sofreu um grave retardamento. Nessa época, não podemos falar em democracia, tema que nos é tão caro e ao qual dedicamos nossos estudos. Entretanto, mesmo não

havendo eleições que retratassem a legítima vontade da maioria, houve grande preocupação com o financiamento de campanhas.

Com o objetivo de não deixar crescerem os partidos de oposição, muitos diplomas legais sobre o tema foram criados nesse período. Embora com o objetivo de impedir a democracia, surgiram legislações de vital importância para o financiamento de campanhas eleitorais, inclusive legislações que têm extrema importância atual. Foi justamente na ditadura militar brasileira que foi criado o Código Eleitoral que vigora até os dias de hoje (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965). E no mesmo dia, foi criada a Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei 4.740/65). Essa foi revogada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682, de 21 de Julho de 1971), essa sim em vigor até os dias de hoje.

A grande inovação trazida pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos é que, a partir dela, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil passou a ser misto (público e privado), que é o sistema vigente até os dias de hoje. Tal mudança ocorreu devido à introdução do “Fundo Partidário”. Além disso, transformou os partidos políticos em pessoas jurídicas de direito público interno.

Finda a ditadura militar, houve a abertura política no Brasil e a redemocratização. Já após o período de promulgação da Constituição Federal de 1988, tivemos a edição de duas leis de extrema importância para a matéria: lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 e lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, ambas vigorando até hoje. Esta última é que traz os limites para as doações de pessoas físicas e jurídicas. As pessoas físicas podem doar até dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. E às pessoas jurídicas, a limitação é de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Mais recentemente, legislando sobre a mesma matéria, temos as leis 12.034, de 29 de setembro de 2009 e 12.891, de 11 de dezembro de 2013, as quais não trouxeram grandes inovações na forma de financiamento das campanhas eleitorais.

Percebe-se então, que há muito tempo não são revistos os critérios de doações para campanhas eleitorais. Associado a isso, a população presencia quase que diariamente notícias de corrupção envolvendo políticos e grandes empresas, pois aqueles ficam “amarrados” a estas, que lhes prestaram grandes favores pecuniários para que fossem eleitos, e agora cobram retornos. Dessa forma, o político acaba governando para pagar favores, e esquece do papel de serem representantes da vontade do povo, como requer a nossa democracia.

3. POSSÍVEIS SISTEMAS

3.1. O Atual Sistema: Misto

Muito se ouve na mídia e em outros meios a respeito das doações de empresas privadas às campanhas políticas no Brasil. Critica-se a extrema influência que grandes empresas têm no processo eleitoral e, posteriormente, sobre os políticos eleitos. Muitas vezes, quem não se aprofunda no tema do financiamento de campanhas eleitorais e ouve apenas a mídia e o senso comum, chega a crer que, no Brasil, as campanhas eleitorais ocorrem simplesmente devido a doações de grandes empresas de iniciativa privada.

Então, como se trata aqui de um trabalho de cunho científico, passa-se agora a esclarecer como é hoje o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: trata-se de um sistema misto, ou seja, público e privado ao mesmo tempo. Para comprovar isso, utilizar-se-ão exemplos de dispositivos legais que tratam de cada parcela pelas quais o sistema de financiamento misto é constituído.

O financiamento público é referido na própria Constituição Federal, no parágrafo terceiro do seu artigo 17, que diz: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”. Observa-se, então, que a parte pública do financiamento de campanhas no Brasil advém do Fundo Partidário.

Infraconstitucionalmente, o Fundo Partidário é citado, por exemplo, na lei 9.096/95. Em seu artigo 38 e quatro incisos, é taxada a forma pela qual o fundo partidário será composto. Já no artigo 41-A, é dito de que maneira tal fundo será distribuído para os partidos políticos. E o inciso III do artigo 44 do mesmo texto normativo prevê a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.

Já a fração privada do financiamento das eleições é composta de três fontes: doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas e recursos próprios dos candidatos. O financiamento privado encontra-se citado, por exemplo, na lei 9.504/97. Nos dois incisos do parágrafo primeiro do artigo 23 da lei, são estabelecidos os limites a serem seguidos nas doações de pessoas físicas e na utilização de recursos do próprio candidato à eleição. E o parágrafo primeiro do artigo 81 dispõe sobre o limite das doações das pessoas jurídicas. Vale salientar que se trata de pessoas jurídicas de direito privado. Nota-se isso devido às vedações estabelecidas no artigo 24 da referida lei.

Apesar de o sistema de financiamento de eleições no Brasil ser misto, muito se discute sobre as vantagens e desvantagens de um financiamento exclusivamente público ou exclusivamente privado. Aqueles que são contrários ao financiamento público de campanhas eleitorais argumentam no sentido de que dinheiro que poderia ser destinado à saúde, educação, etc., seria utilizado com os interesses político-partidários. Já os favoráveis afirmam que tal sistema reduziria a corrupção e a desigualdade entre os candidatos (RIBEIRO, 2006, p. 78). A seguir, abordar-se-ão exemplos de alguns aspectos vantajosos e desvantajosos de cada um dos dois sistemas.

3.2. Financiamento Público

Uma das vantagens elencadas a respeito do financiamento público de campanhas eleitorais é que tal modalidade fortaleceria os partidos políticos, os quais se encontram enfraquecidos. Vemos uma crescente valorização da pessoa individual e desvalorização do partido como um todo. Ou seja, muitas vezes determinados candidatos são mais famosos que seus próprios partidos,

ou então, os partidos necessitam de candidatos com alto valor de aparição na mídia. Dessa forma, acaba ocorrendo que o político vale mais que o partido, quando deveria ser ao contrário. Na democracia representativa, os partidos deveriam ser fortes e atuantes, e o candidato deveria ser apenas mais um a formar um grupo em nome do partido. Então, no financiamento puramente público, os recursos iriam diretamente para o partido em si, e não para cada candidato individualmente. Sendo assim, a sigla seria fortalecida, já que o partido seria responsável por determinar como funcionariam os gastos da campanha de cada político, fazendo com que esses agissem pelo partido, quebrando a tendência atual de personificação de um ou alguns candidatos em detrimento do partido como um todo.

Outra virtude dessa modalidade de financiamento é que tal conferiria maior transparência ao processo eleitoral. É sabido que tudo o que passa pela fiscalização do Estado tem menos chances de estar corrompido de ilegalidade, já que o governo está subordinado à legislação no Estado de direito, e são deveres dele criar a lei, fazê-la cumprir e julgar quando não é cumprida. Assim sendo, sem interferência de entes externos ao Estado, promover a transparência do processo eleitoral e combater a corrupção parece ser mais fácil. Entretanto, não se quer aqui dizer que a implementação do modelo público de financiamento de campanhas eleitorais acarretaria o fim absoluto da corrupção. Como bem salienta Caggiano (2004, p. 119), “a corrupção não pode ser entendida como um estigma peculiar e particular ao campo do financiamento político-partidário-eleitoral.”.

Ademais, o financiamento público exclusivo geraria maior igualdade de condições na disputa das eleições. Atenuar-se-iam as críticas de que o sistema eleitoral e, mais especificamente, o modo como são financiadas as campanhas, ferem o princípio da igualdade expresso na Constituição Federal, o qual é um dos pilares do direito liberal. Tanto os candidatos que se relacionam bem com empresas quanto aqueles que repudiam qualquer interesse empresarial particular teriam maior igualdade nas disputas pelos mandatos políticos. Não se fala aqui de uma igualdade utópica, entretanto, acredita-se, sim, que o financiamento público traria bem mais condições para

que o princípio da igualdade fosse cumprido e cada vez mais efetivado no plano material.

Aspecto positivo também levantado pelos defensores do sistema exclusivamente público é que se reduziriam os gastos com campanhas eleitorais e privilegiar-se-ia o conteúdo das propostas em detrimento da extrema valorização do *marketing* e da imagem. Alguns acreditam que, se o financiamento fosse público, o Estado haveria de diminuir bastante o dispêndio com campanhas eleitorais.

Por fim, certos estudiosos acreditam que a maior crítica ao modelo atual de financiamento de campanhas desapareceria se ele se tornasse público: o fato de que os candidatos ficam presos aos seus financiadores e, depois de eleitos, acabam tendo que retribuir os favores, o que gera uma observância de interesses particulares de empresários, quando, na verdade, os políticos são eleitos para representar a vontade da sociedade e pugnar pelos interesses do povo como coletividade.

O atual processo gera uma aproximação viciada entre candidatos e financiadores, numa relação de dívida de um para com o outro. Tal fato fica comprovado nas casas legislativas através dos inúmeros escândalos de relação promíscua entre estas e empresas particulares. (TEIXEIRA FILHO, 2013, p. 27)

Com o advento do financiamento público exclusivo, os candidatos não mais dependeriam do dinheiro de empresários e, portanto, não precisariam retribuir favor algum no curso de seu mandato o que, espera-se, deixaria o eleito mais livre para governar na observância da ética e dos interesses da sociedade.

Entretanto, é apontada como uma possível crítica ao financiamento público o fato de não se saber ainda que tipo de critério seria utilizado na distribuição dos recursos para as campanhas eleitorais. Haveria a possibilidade de um critério igualitário ou de um critério proporcional, porém, ainda não ficou claro qual dos dois se ajustaria melhor à realidade democrática brasileira da atualidade.

Outro ponto desfavorável dirigido a essa modalidade de financiamento é o de que esse modelo pode privilegiar as decisões das cúpulas partidárias, uma vez que será ela, a cúpula, que decidirá como serão gastos esses

recursos. Dessa forma, poderia ocorrer de os políticos mais bem relacionados com os líderes partidários receberem mais recursos simplesmente por esse motivo. Ou que candidatos que desagradam os líderes, sejam “punidos” recebendo montantes extremamente inferiores. Assim sendo, alguns políticos poderiam ficar prejudicados e sem terem como recorrer a outras formas de arrecadação de dinheiro, visto que o financiamento seria exclusivamente público e, portanto, as doações de pessoas físicas, jurídicas e recursos próprios do candidato não mais poderiam ser utilizados em sua campanha.

Além disso, alguns levantam a possibilidade de o financiamento público tornar os partidos extremamente dependentes do Estado, o que acarretaria uma acomodação dos mesmos. Como não precisariam de recursos outros (e nem poderiam) além dos provenientes do Estado, não se veriam obrigados a ouvir reivindicações de seus filiados.

Pode-se destacar, também, entre as críticas ao financiamento público exclusivo, aquela que observa que recursos estatais que deveriam servir para financiar a educação, a saúde, o saneamento básico, a segurança, o transporte, etc., iriam para a política, um setor que hoje tem pouca credibilidade entre a população em geral. É criticado que, já que tais serviços básicos ainda não são prestados de forma plena, seria ilógico retirar dinheiro que seria destinado a eles e gastar com a política, que está longe de ser considerada algo de suma importância pela população em geral. O afastamento entre a sociedade e a política explica o porquê de esta não querer ver os seus impostos destinados à atividade político-partidária. A população, de forma geral, está descrente da política e prefere os cofres públicos envolvidos em outros setores.

3.3. Financiamento Privado

O sistema privado de financiamento de campanhas eleitorais é alvo de muitas críticas. Ao falar no sistema privado, a maioria dos autores rechaça essa possibilidade de sistema no Brasil e expõe propostas contrárias.

O financiamento privado das campanhas eleitorais é um dos temas mais discutidos no âmbito da reforma política brasileira. Diversas são

as propostas que pretendem alterar a regulamentação legal das doações para as campanhas, com o objetivo de torná-las verdadeiramente democráticas e menos dependentes do poder econômico. (PEREIRA; VIDAL, 2014, p. 392).

Pode ser verdade que, para uma democracia que não está totalmente amadurecida, como é o caso da nossa, o sistema exclusivamente privado não seja o mais adequado, entretanto, seria errado ignorar que tal sistema possui suas vantagens, as quais serão analisadas a seguir. E, evidentemente, há aspectos negativos, os quais também serão abordados ainda neste mesmo tópico.

Um ponto positivo que poderia ser dado ao modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais é que ele tem caráter liberal e maior abertura. As decisões não ficariam simplesmente nas mãos das cúpulas dos partidos: as pessoas (sejam filiados ou a sociedade em geral) teriam mais vez e voz. Poderia participar do processo de doação para campanhas quem quisesse, sejam pessoas externas aos partidos, filiados, simpatizantes e, inclusive, empresas.

Além disso, tal sistema é extremamente simples, pois as doações podem vir de qualquer fonte (desde que lícita) e no montante desejado por cada particular. Dessa forma, o Estado não precisaria intervir e regulamentar utilizando critérios para a divisão dos recursos entre os partidos políticos. A “mão invisível” do mercado agiria sozinha em uma relação puramente liberalista.

Por fim, sumiriam as críticas relativas a recursos públicos que deveriam ser utilizados em serviços básicos essenciais (saúde, educação, segurança, etc.) serem utilizados para a política. Se os gastos fossem exclusivamente privados, o Estado estaria isento de participar na construção das campanhas eleitorais.

Passando aos aspectos negativos do financiamento privado, destaca-se a principal crítica por ele sofrida: é um sistema que fomenta a troca de favores. Políticos, que deveriam estar livres para governar em nome do povo, acabam ficando presos àqueles particulares que contribuíram com suas campanhas. Dessa forma, acabam atentando contra um dos maiores cânones do direito

moderno: a prevalência dos interesses sociais sobre os interesses particulares.

Além disso, o sistema fomenta a corrupção, na medida em que os eleitos passam a ter que tomar atitudes antiéticas e, possivelmente, ilícitas para poderem “pagar” o que fora prestado pelas empresas no curso de suas campanhas eleitorais.

Pode-se destacar, também, que o financiamento privado tem um caráter extremamente desigual, já que não há qualquer controle estatal no sentido de garantir que os candidatos tenham possibilidades iguais durante o pleito. Um candidato que, por ideologia, não quer se render às vontades empresariais, acaba ficando para trás na corrida eleitoral se comparado àquele que recebe suporte financeiro de quem tem poder econômico. Segundo Fleischer (2004, *apud* FLEISCHER; LÚCIO; REIS, 2009), o modelo de financiamento privado faz com que o candidato mais abastado economicamente seja favorecido na eleição.

Por fim, outra possível crítica a ser feita é a de que o modelo desestabiliza e torna os partidos mais fracos e figurantes, ao invés de protagonistas. Os interesses particulares ficam acima da ideologia partidária como um todo. Assim sendo, os partidos políticos passam a ter um papel secundário na democracia quando, na verdade, deveriam ter extrema relevância. Também, figuras de candidatos passam a ter mais valor que o próprio partido, numa espécie de “personalismo” em vez de partidarismo. Os partidos políticos passam a ser uma mera burocracia para que os candidatos (com ideais próprios e que talvez não condigam com os ideais do partido) cheguem ao poder.

Conforme o exposto, resta evidente que ambos os modelos apresentam características boas e ruins. É necessário que se siga estudando qual sistema melhor se encaixa na forma como a democracia brasileira está hoje estruturada, a fim de que as leis que regulam a disputa pela chegada ao poder sejam justas e compatíveis com nossa sociedade. Conforme Martins (2004, p. 114), “apenas a lei pode reduzir o nível de inconfiabilidade do ‘bom’ no poder e a principal das leis para essa finalidade é aquela que regula o acesso ao

poder, principalmente no que diz respeito aos meios econômicos para atingi-lo”.

4. A QUESTÃO NO STF

Completado um ano da data do pedido de vistas pelo ministro Gilmar Mendes, do STF (02 de Abril de 2014), volta à tona a discussão sobre a reforma política no Brasil e, especialmente, sobre o financiamento de campanhas eleitorais. Observa-se a efervescência do assunto em movimentos sociais que pedem o prosseguimento do julgamento e debates frequentes sobre o tema, seja na academia ou fora dela.

O processo em questão é a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/2011 (ADI), proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil perante o STF. O que a OAB solicita é que sejam declarados inconstitucionais certos dispositivos das leis 9.096/95 e 9.504/97, que tratam do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. O argumento utilizado é que o modo como atualmente está regulado o financiamento de campanhas eleitorais faz com que as mesmas tenham muita influência do poder econômico, o que ofende os princípios democrático, republicano e de igualdade, expressos na Constituição Federal.

A decisão final do STF ainda não foi tomada. A mesma foi adiada devido ao pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes, alegando que precisa analisar o caso. Até o momento, 7 dos 11 ministros já votaram, e 6 deles favoráveis à procedência da ação, o que significaria a extinção da doação de empresas para o financiamento de campanhas eleitorais. Dessa forma – apesar de os ministros poderem modificar seus votos até a publicação do acórdão – há uma tendência no sentido da procedência da ação.

Para que se compreenda o contexto do debate sobre o financiamento de campanhas eleitorais, convém que se conheça a síntese das opiniões de dois ministros com posições opostas. De um lado, Teori Zavascki (o único que julgou improcedente o pedido até o momento) e de outro, Luís Roberto Barroso, a título de exemplo (que a julgou procedente).

Teori Zavascki começa argumentando que, apesar de a demanda considerar que o poder econômico pode interferir de forma negativa na democracia e facilitar a corrupção, é inviável um bom sistema democrático sem partidos fortes e atuantes, o que requer alto custo financeiro. Um exemplo disso é que se considera um avanço na democracia a possibilidade que os partidos políticos têm de acessar os espaços de rádio e televisão para propaganda eleitoral, o que é uma prática de elevados custos.

O ministro segue seu voto justificando que o problema da corrupção e do abuso do poder econômico não reside no texto normativo, mas sim na forma como o mesmo é aplicado. A solução não é extinguir a lei, mas sim, melhorar os mecanismos de controle, fiscalização e punição. Em certo momento na história brasileira (a partir de 1971, com a lei 5.682/71, revogada em 1995), era proibido que pessoas jurídicas financiassem campanhas eleitorais. Mesmo assim, existiam fraudes, corrupção e abuso. Foi justamente devido à situação da época que foi permitida a abertura que temos hoje às pessoas jurídicas.

Outro argumento apresentado para refutar a tese da OAB é o seguinte: a Constituição Federal não disciplina especificamente a matéria, tanto que a OAB trouxe como dispositivos feridos os que tratam de certos princípios, os quais são extremamente abertos e abrangentes. Sendo assim, as contribuições de pessoas jurídicas não podem ser consideradas totalmente incompatíveis com a Constituição Federal.

Quanto às pessoas naturais, por ofensa ao princípio da igualdade, a OAB pede que seja declarada a inconstitucionalidade da norma que fixa o critério dos limites máximos de doação permitidos e da ausência de limite para o uso de recursos próprios dos candidatos, pois isso favorece candidatos mais abastados. A OAB sugere que o STF determine que o Congresso Nacional estabeleça um novo critério para os limites e que crie um limite para o uso dos recursos próprios dos candidatos. E se o Congresso Nacional não disciplinar as questões, caberá ao TSE fazê-lo provisoriamente.

Zavascki responde dizendo que não há bases constitucionais para que o Judiciário avance sobre atribuições típicas do poder legislativo. Além disso, por

não ser viável que, pelo menos por ADI, o STF produza desde logo uma norma substitutiva, simplesmente declarar a inconstitucionalidade da norma do critério atual faria com que ficássemos sem limite algum, o que feriria mais ainda o princípio da igualdade. Por fim, o ministro afirma que a desigualdade entre as pessoas reside no plano material e não normativo. Logo, qualquer que seja o critério adotado, ele não será capaz de reverter a desigualdade material.

E assim encerra seu voto, declarando a improcedência da ação.

Do outro lado, o ministro Luís Roberto Barroso julgou procedente a ação. Começa justificando que uma das causas do afastamento hoje existente entre a sociedade civil e a classe política é a enorme influência que o poder econômico passou a ter no processo eleitoral brasileiro. O povo, muitas vezes, tem a sensação de que, devido ao dinheiro, o interesse privado fica acima do interesse público.

Em seguida, o ministro faz uma observação: ao declarar procedente o pedido, ele não está declarando a inconstitucionalidade absoluta de pessoas jurídicas participarem do financiamento eleitoral. Está, sim, declarando a inconstitucionalidade das normas vigentes e, portanto, do sistema atual segundo o qual essa participação é feita.

Depois, Barroso afirma que a essência da democracia é a igualdade. Logo, se o dinheiro é capaz de ofender essa igualdade, o atual modelo apresenta problemas e deve ser modificado. Quanto ao princípio republicano, o ministro afirma que a ideia de república consiste em agente públicos administrando bens que não são seus privativamente, são públicos. No financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, os agentes públicos (responsáveis pela gestão pública) fazem pactos com pessoas que possuem interesses privados, o que acaba ferindo tal princípio.

O ministro encerra seu voto observando a necessidade de uma reforma política no Brasil. E defende que a mesma deve ser feita pelo Legislativo, e não pelo Supremo, pois falta-lhe legitimidade para tanto.

Enquanto é aguardada a devolução do processo pelo ministro Gilmar Mendes, segue-se debatendo sobre a reforma política e o financiamento de campanhas em (quase) todos os setores da vida. É evidente que o atual

modelo de eleição apresenta vícios bastante notórios, que por vezes não respeitam a vontade soberana dos eleitores, e, por essa razão, merece ser reformado. Oxalá que os membros do STF, já que o Congresso vem sendo omissos nessa matéria, encontrem as luzes capazes de colocar o sistema eleitoral brasileiro na direção da transparência e da lisura do processo democrático, para que alcancemos índices satisfatórios de cidadania.

5. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Há algumas décadas se debate a reforma política no Brasil, sempre cobrando que o Legislativo opere no sentido de alterar o modo como corre o processo eleitoral. Entretanto, a grande decisão acerca do financiamento de campanhas eleitorais está sendo tomada pelo STF, em mais um caso de judicialização da política. Segundo Tate (1995, *apud* DE CASTRO, 1997), “[a] interação dos tribunais com o sistema político tem atraído a atenção de cientistas sociais recentemente. A forma dessa interação depende de diversos fatores, que podem variar de sociedade para sociedade”. Tal fenômeno ocorre quando o judiciário avança sobre competências que, *a priori*, deveriam pertencer a um dos outros dois poderes, ferindo o princípio da separação dos poderes outrora proposto por Montesquieu.

Afirma Montesquieu que uma experiência eterna atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo. Vai o abuso até onde se lhe deparem limites. E para que não se possa abusar desse poder, faz-se mister organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder (BONAVIDES, 2006, p. 148).

Dessa forma, ao julgar uma matéria que diz respeito à reforma política, o Judiciário brasileiro acaba avançando na competência dos dois poderes que são tipicamente políticos: o Executivo e o Legislativo. Não se quer aqui afirmar que o STF agiu de forma ilegal ao julgar a ADI em questão. O judiciário deve responder à sociedade, quando provocado. O que se questiona é a omissão do Legislativo, ocasionando a chegada de tais questões à esfera judicial, mesmo não sendo este o poder competente para decidir os rumos da política. Tanto é que, ao encerrar, seu voto, o ministro Barroso defende a reforma

política e afirma que essa deve ser realizada pelo Legislativo, pois ao Judiciário falta competência para tanto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões aqui abordadas permitem algumas conclusões e considerações acerca do financiamento de campanhas eleitorais e da reforma política da democracia brasileira como um todo.

Em primeiro lugar, ficou evidente que o financiamento de campanhas eleitorais é tema de suma importância quando se fala em reforma política, sendo, inclusive, um dos aspectos da reforma política mais discutidos (se não o mais discutido) na atualidade.

Depois, mostrou-se que o financiamento de campanhas eleitorais positivado é mais recente que as próprias eleições no Brasil. Entretanto, assim que o dinheiro passou a ter forte influência na sociedade, passou-se à preocupação de sua influência no pleito.

Analisadas as possibilidades de modelos de financiamento de campanhas, estabeleceram-se alguns pontos favoráveis e contrários a cada um deles. Ambos apresentam aspectos positivos e negativos, sendo necessário analisar qual deles melhor se encaixa no atual contexto democrático do Brasil.

Posteriormente, foi mostrado como se encontra a questão do financiamento de campanhas hoje: em litígio no STF, através da propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Por fim, esclareceu-se de que forma a chegada da demanda à Suprema Corte apresenta-se como mais um caso de judicialização da política e enfraquecimento da representatividade do poder Legislativo.

Ficou ainda mais clara a necessidade de uma reforma política no Brasil, e trazendo o financiamento de campanhas como um dos temas-chave. O assunto deve ser debatido e decidido com inteligência, para que encontremos um sistema eleitoral condizente com a democracia brasileira.

Não obstante, é fundamental que se diga que não existe reforma política sem reforma do pensamento político, que, por sua vez, pressupõe uma reforma da educação e uma reforma ética das condições econômicas e sociais do modo de viver.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Voto na ADI 4.650/DF**. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Acessado em 17 de julho de 2014. Disponível em:
<<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Voto-sobre-financiamento-de-campanha-ADI-46501.pdf>>

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman S. Corrupção e Financiamento das Campanhas Eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Silvia (Orgs.) **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 116-142.

DE CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. ?, jun. 1997.

FLEISCHNER, David; LÚCIO, Magda de Lima; REIS, Márlon Jacinto. **Reforma política, instituições eleitorais e capital social**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito, n.20).

FÓRUM SOCIAL BRASILEIRO. **Plataforma da Reforma do Sistema Político Brasileiro** (Versão para debate). [S.l.: s.n., 2014?].

LIMA, Elias Máximo de. **Reforma Política: Voto em lista fechada na democracia representativa**. 2010. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.) **O voto nas Américas**. São Paulo: Minha Editora, 2008, p. 183-217.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Reflexões Constitucionais sobre Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Silvia (Orgs.) **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 103-115.

PEREIRA, Rodolfo Viana; VIDAL, Luísa Ferreira. *Big Donors* Brasileiros: Retrato das 10 (Dez) Empresas que Mais Doaram Para as Campanhas e Para os Diretórios Nacionais dos Partidos Políticos dos Candidatos à Presidência da República nas Eleições de 2010. In: COSTA, Mônica Aragão M. F. Costa; GUERRA, Arthur Magno e Silva; RIBEIRO, Patrícia Henriques (Orgs.) **Direito**

Eleitoral: Leituras Complementares. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014, p. 391-413.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público *versus* privado). In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. (Orgs.) **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 77-81.

TEIXEIRA FILHO, Althen. **Financie um candidato: compre um político.** 2.ed. Pelotas: Editora do Autor, 2013.

Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 11 abr 2015.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Voto na ADI 4.650/DF.** Relator Ministro Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Acessado em 17 de julho de 2014. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/voto-teori-zavascki-financiamento.pdf>>